

La Revue
des Droits
de l'Homme

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2014

La limite d'âge des "aiguilleurs du ciel" passe le cap du Conseil d'Etat sans convaincre

Discrimination fondée sur l'âge (Directive 2000/78/CE)

Gabrielle Hébrard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/846>

DOI : 10.4000/revdh.846

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Gabrielle Hébrard, « La limite d'âge des "aiguilleurs du ciel" passe le cap du Conseil d'Etat sans convaincre », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 25 juin 2014, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/846> ; DOI : 10.4000/revdh.846

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

Tous droits réservés

La limite d'âge des "aiguilleurs du ciel" passe le cap du Conseil d'Etat sans convaincre

Discrimination fondée sur l'âge (Directive 2000/78/CE)

Gabrielle Hébrard

- 1 Il n'échappe à personne que la courbe du chômage fait immanquablement parler d'elle à chaque nouvelle oscillation. Au sein de cette actualité, la question de la fin de carrière et de la place des seniors dans l'emploi se pose avec récurrence. La lutte contre la discrimination fondée sur l'âge reste cependant une cause peu défendue. La décision du Conseil d'Etat du 4 avril 2014 illustre cette réalité : à défaut de briller par son audace, elle a le mérite de donner un peu d'écho à **la question de la discrimination des seniors dans la sphère professionnelle**.
- 2 Le juge administratif se positionne ici sur la question du départ à la retraite applicable aux fonctionnaires ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne. Ces professionnels du secteur de l'aéronautique sont effectivement soumis à un régime spécifique. Ainsi, l'article 1-3 de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, dispose, à propos de la mise à la retraite, que les « *fonctionnaires appartenant à des corps ou à des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à soixante-cinq ans sont, sur leur demande, lorsqu'ils atteignent cette limite d'âge, maintenus en activité jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans [...], sous réserve de leur aptitude physique* ». Les contrôleurs aériens cependant, ne peuvent pas bénéficier de cette poursuite d'activité. En effet, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, dispose que « *la limite d'âge des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne est fixée à cinquante-sept ans, sans possibilité de report* ». Ce texte donne un caractère indérogeable à la limite d'âge. Comme si les aptitudes et qualités du contrôleur aérien, érodées par l'œuvre du temps, venaient inéluctablement s'échouer sur la digue des 57 ans, infranchissable. Il est impossible donc, de solliciter un maintien en activité et toute justification d'une telle demande resterait vaine tentative.

- 3 C'est pourtant l'expérience qu'ont tenté neuf contrôleurs aériens. Non contents d'être remerciés une fois fêté le fatal anniversaire frappant du sceau de l'impéritie la suite de leur existence, ils sollicitèrent auprès de l'administration leur maintien en activité. Après le rejet de leur demande, les neufs ingénieurs choisirent de défendre leur cause devant le juge administratif. Le raisonnement des intéressés tenait en l'invocation de l'incompatibilité de la loi française avec le droit de l'Union européenne. Ainsi, les requérants s'appuyaient sur la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. En vertu des articles 1 et 2 de cette directive, sont proscrites les discriminations directes et indirectes notamment fondées sur l'âge. C'est donc l'exception d'inconventionnalité que mettait en œuvre le raisonnement des contrôleurs aériens.
- 4 Rappelons que selon la Cour de justice de l'Union européenne, la directive en question s'applique bien aux mises à la retraite fondées sur l'âge du travailleur (CJCE, 16 octobre 2007, Félix Palacios de la Villa c. Cortefiel Servicios SA). Au demeurant, le juge communautaire paraît soucieux de la condition professionnelle des seniors puisqu'il a fait de l'interdiction des discriminations en raison de l'âge un principe général du droit (CJUE, 19 janvier 2010, Küçükdeveci).
- 5 L'argumentation des demandeurs fut accueillie favorablement par la Cour administrative d'appel de Marseille, et c'est par un pourvoi en cassation du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie que l'affaire atterrit devant le Conseil d'État. Il s'agissait donc pour la Haute juridiction administrative de se prononcer sur le fait de savoir si la mise à la retraite à 57 ans pour les contrôleurs aériens, sans possibilité de report, ne constituait pas une discrimination fondée sur l'âge. Coiffé de la casquette de juge de la conventionnalité, le juge administratif devait donc statuer sur la compatibilité du régime de retraite des aiguilleurs du ciel français avec les normes communautaires relatives à la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge. Le Conseil d'État conclut dans cette décision à la non contradiction de la mise à la retraite d'office (1°), pour autant, il peine à justifier rigoureusement une démonstration qui reste bancal (2°).

1°/- Mise à la retraite d'office des contrôleurs aériens : une mesure conforme au droit de l'Union européenne selon le Conseil d'État

- 6 Dans cette décision du 4 avril 2014, le Conseil d'État jauge la loi française relativement aux exigences de la norme communautaire. Ainsi, il rappelle que si la directive 2000/78/CE vise à interdire les discriminations fondées sur l'âge en matière d'emploi et de travail, il rappelle que le cinquièmement de l'article 2 de la directive, ménage une exception concernant les « *mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Autre tempérament, le premierement de l'article 4 de la directive indique qu'une « *différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée* » (considérant 4).

- 7 Le juge ajoute que la directive du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la navigation aérienne, « *autorise les États membres, s'ils le jugent nécessaire pour des raisons de sécurité, à prévoir une limite d'âge pour les contrôleurs de la navigation aérienne [...]* » (considérant 5).
- 8 Le Conseil d'État applique de façon classique le raisonnement selon lequel une différence de traitement ne constitue pas nécessairement une discrimination. En vertu des normes communautaires précédemment citées, il convenait effectivement **d'identifier la justification d'une telle différence de traitement à l'aune de sa nécessité, d'une part, de la légitimité de son objectif et de la proportionnalité de son exigence, d'autre part**. Le cas échéant, la discrimination n'était pas caractérisée.
- 9 Dans un premier temps, le Conseil d'État clôt de façon lapidaire la question de la nécessité et valide dans son principe l'instauration d'une limite selon l'âge en invoquant le but de la directive de 2006 « *d'assurer la sécurité de la circulation aérienne* » (considérant 6).
- 10 Dans un second temps, le Conseil d'État se prononce sur ce qui constitue en réalité le cœur de la question, à savoir la proportionnalité de la mesure. Ainsi, la décision fait état de l'enquête menée dans le cadre de l'instruction et énumère au fil d'un exposé technique les différentes missions des contrôleurs aériens (considérant 13). En vertu de ces considérations, le juge administratif nous gratifie de son constat selon lequel les fonctions du métier de contrôleur aérien nécessitent une « *vigilance permanente* », « *des facultés d'attention, de concentration et de récupération* » entraînant une « *importante charge mentale* » (considérant 14). Il ajoute que « *ces facultés sont susceptibles d'être affectées par l'âge, dès lors que celui-ci peut amoindrir l'endurance, la vigilance et les performances* ».
- 11 Il en découle que l'âge « *répond [...]* à une exigence professionnelle essentielle et déterminante pour atteindre [l']objectif » de sécurité (considérant 15). Le Conseil d'État conclut que « *l'institution d'une règle générale permet d'éviter que soient encore en fonction des agents dont les aptitudes seraient amoindries par l'âge* » (considérant 14).
- 12 Sur la proportionnalité, le Conseil d'État livre un bref résumé de la situation des contrôleurs aériens à l'étranger, indiquant que tous les pays partie prenantes du « *ciel unique européen* » ont adopté des limites d'âge dérogatoire au droit commun inférieures à 60 ans. Il ajoute à l'appui de son raisonnement l'existence de possibilités, quoique limitées, de reclassement offertes dans le corps des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (considéranants 16 et 17).
- 13 Au terme de ces observations, le juge administratif déclare que « *la limite d'âge de 57 ans pour les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, [...]* doit être regardée comme nécessaire et proportionnée » (considérant 18).

*

2°/- Une justification de la différence de traitement peu convaincante

- 14 Autant dire que le lecteur qui s'attendait à une réelle analyse de la proportionnalité de la législation litigieuse peut légitimement se dire déçu. Les considérations du Conseil d'État sur les qualités nécessaires à l'exercice de la profession de contrôleur aérien – que l'on pouvait prédire du reste – et sur le triste ouvrage du temps sur les capacités du

travailleur, demeurent des observations tant évidentes qu'indiscutables. Cependant, le juge administratif en reste là et sans plus de développement dispense sa conclusion. **L'économie que fait la Haute juridiction d'une véritable analyse de la proportionnalité, et d'un commentaire critique quant au caractère général de la mesure litigieuse mérite d'être soulignée.**

- 15 En effet, le Conseil d'Etat convainc peu dans cette décision qui met en lumière une législation éminemment sujette à controverse. Il convient de rappeler que la HALDE (ancienne autorité administrative indépendante, dont les missions ont aujourd'hui été reprises par le Défenseur des droits) s'était déjà prononcée sur la mise à la retraite d'office des contrôleurs aériens dans une délibération du 29 novembre 2010. Elle avait jugé à cette occasion que la mise à la retraite d'office à 57 ans des aiguilleurs du ciel revêtait un caractère disproportionné et constituait de ce fait une mesure discriminatoire (page 4 de la délibération).
- 16 On regrette l'absence d'interrogation sur l'automaticité absolue de la mise à la retraite et sur l'absence totale de possibilité de report. Il aurait été souhaitable que soient évoqués l'impact d'une telle mesure sur l'individu, et la portée symbolique de ce qu'elle induit. **Le juge fait l'impasse sur ces aspects, et livre une interprétation de la directive de 2000, qui vient en limiter sévèrement la portée.** Les nécessités énumérées par la directive justifient de ménager des exceptions, pour autant, lorsqu'un droit fondamental est en cause, la proportionnalité doit être sévèrement respectée. Dans cette perspective, la règle générale, impersonnelle et indifférenciée, vient en contradiction de ce souci de mesure.
- 17 Ici, on comprend très bien l'enjeu de sécurité que souhaite protéger le législateur. Il n'est pas question de contester les évidentes conséquences de l'avancement de l'âge sur les capacités physiques et mentales de tout individu. Pour autant, on ne peut nier non plus que le temps nous affecte chacun de façon inégale.
- 18 Les discriminations dont peuvent souffrir les seniors dans le cadre de l'emploi et du travail, résultent d'un stéréotype selon lequel, à partir d'un certain âge, les facultés du travailleur sont irrémédiablement atteintes, ce dernier devenant définitivement incompetent et inapte. **La lutte contre la discrimination vise précisément à mettre à mal ce type de présupposés.** Si la législation doit prévoir les aménagements nécessaires, notamment le départ à la retraite anticipé pour les professions nécessitant des aptitudes exceptionnelles, ces aménagements, en vertu du principe de proportionnalité, se doivent d'être circonstanciés. En ce sens, la HALDE, dans sa délibération précitée, appelait déjà dans ses recommandations à une « *appréciation in concreto de l'aptitude physique et médicale des agents à l'exercice de leurs missions* » (page 1 de la délibération).
- 19 Cet argumentaire, soulevé par les requérants, est prestement mis en échec par le Conseil d'Etat. En effet, la question de la mise en place d'examens personnalisés est brièvement abordés dans la décision. Le Conseil d'Etat indique que les examens médicaux annuels auxquels sont soumis les contrôleurs aériens à partir de 40 ans « *ne sont ni destinés, ni adaptés à l'évaluation [des] facultés et de la charge mentale* » nécessaires à l'exercice du métier (considérant 14). Il n'en demeure pas moins qu'on peut aisément imaginer que des tests appropriés soient mis en place, justement pour établir un diagnostic personnalisé, de façon à justifier objectivement l'application d'une mesure individuelle. Dans une telle hypothèse, la proportionnalité est respectée et par conséquent, la mesure devient une différence de traitement justifiée.

- 20 Enfin, faut-il rappeler que dans le cadre de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, l'âge de la prise de congé imposée aux contrôleurs aériens sera portée à 59 ans. Cet élément cristallise le caractère abstrait et infondé de la règle actuelle, ce qui n'empêche pas le Conseil d'Etat d'écarter l'argument sans ciller.
- 21 Ajoutons que le régime de retraite dérogatoire applicable à ces ingénieurs prévoit, en contrepartie de la mise à la retraite d'office, des bonifications et compléments de retraite. Il n'empêche qu'une discrimination lorsqu'elle est caractérisée reste la violation d'un principe fondamental et qu'aucune mesure compensatoire d'ordre financier ne saurait être considérée comme rendant plus tolérable une telle atteinte.

*

* *

- 22 Cette décision de la Haute juridiction administrative est regrettable car elle valide dans son principe une disposition litigieuse sur de faibles motivations. **Elle soutient le sentiment que la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge n'est pas une cause prioritaire.** Il va sans dire que la mise à la retraite d'office constitue une des mesures les plus lourdes de sens pour un travailleur en fin de carrière. L'interprétation relativement expéditive que fait le Conseil d'Etat de la directive semble en contradiction avec les objectifs du législateur communautaire, et une question préjudicielle à la Cour de justice n'aurait pas été un luxe aussi frivole que la juridiction administrative voudrait nous le faire croire.

*

Conseil d'Etat, 4 avril 2014, *Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie c. M. Z*, n° 362785

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

RÉSUMÉS

Saisi par neuf ingénieurs de la fonction publique en fin de carrière, le juge administratif se positionne sur le départ à la retraite anticipé et obligatoire des travailleurs un peu spéciaux que sont les contrôleurs aériens. Si la question abordée est spécifique, la décision témoigne en creux d'une certaine indifférence dont souffre la cause plus générale des seniors dans le travail et l'emploi. La juridiction administrative devait se prononcer sur la conformité de la législation française avec la directive communautaire visant la lutte

contre la discrimination fondée sur l'âge. Elle valide la disposition litigieuse au terme d'un raisonnement peu convaincant.

AUTEUR

GABRIELLE HÉBRARD

Diplômée du Master 2 « Contentieux et pratique des droits fondamentaux » (Université de Caen Basse-Normandie)